



Bruxelles, le 30.8.2021
COM(2021) 496 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

39^e rapport annuel de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les activités antidumping, antisubventions et de sauvegarde de l'Union européenne, et sur l'utilisation d'instruments de défense commerciale par des pays tiers ciblant l'Union en 2020

{SWD(2021) 234 final}

SYNTHESE

Le présent 39^e rapport donne des informations sur les activités antidumping, antisubventions et de sauvegarde de l'Union européenne (ci-après l'«UE»), ainsi que sur les activités de défense commerciale des pays tiers contre l'Union en 2020, conformément aux obligations de communication de la Commission.

L'Union européenne est attachée à un commerce ouvert et fondé sur des règles, soutenu par les outils qui permettent de défendre l'industrie européenne contre les pratiques commerciales déloyales. La Commission veille à ce que, lorsque des pratiques déloyales portent préjudice à des secteurs économiques, comme dans le cas d'importations faisant l'objet d'un dumping ou de subventions, ces secteurs puissent s'en remettre aux instruments de défense commerciale de l'UE pour que des mesures efficaces soient prises.

En 2020, la pandémie de COVID-19 a mis à l'épreuve la capacité de la Commission à mettre en œuvre les instruments de défense commerciale, étant donné que les vérifications sur place ne pouvaient plus être effectuées. Toutefois, en adaptant rapidement ses pratiques de travail, la Commission a terminé ses enquêtes dans les délais légaux, en respectant pleinement les droits des parties intéressées ainsi que ses propres obligations juridiques. Le nombre de dossiers est resté conforme aux niveaux d'activité des années précédentes, avec une augmentation du nombre de procédures engagées vers la fin de l'année 2020.

L'application efficace des instruments de défense commerciale de l'UE par la Commission a été confirmée dans un rapport publié par la Cour des comptes européenne en juillet 2020. Celle-ci a constaté que les procédures étaient suivies de manière adéquate, donnant lieu à des décisions solides et complètes. Le rapport présente une série de recommandations visant à renforcer l'action de la Commission face aux défis que représentent les importations déloyales. La Commission a commencé à mettre en œuvre certaines de ces recommandations en 2020, par exemple en améliorant la surveillance afin de garantir l'efficacité des mesures.

Un des défis en question, et non des moindres, est la nécessité de lutter contre les programmes de subventions de plus en plus complexes et opaques de pays tiers, qui nuisent aux producteurs européens. Du fait de l'évolution des pratiques de subventions, la Commission a, pour la première fois en 2020, pris des mesures compensatoires contre les subventions octroyées par un pays à des usines de fabrication installées dans un autre pays et exportant des produits vers l'UE. Cette mesure se justifiait par le fait que la contribution financière fournie par le pays tiers pouvait être imputée au pays exportateur. La mise en place de mesures montre la capacité de la Commission à faire face à des formes nouvelles et innovantes de pratiques de subvention, et sa détermination à le faire. Une partie distincte du rapport porte sur la question des subventions.

En 2020, l'accent a de nouveau été mis sur le respect et l'efficacité des règles commerciales, avec pour corollaire une surveillance renforcée de l'application des mesures, notamment de celles qui présentaient un risque plus important d'être contournées. L'adoption de mesures anti-contournement, la surveillance des importations, l'obtention d'informations des acteurs industriels sur les évolutions du marché ainsi que le signalement aux autorités douanières d'importations potentiellement à risque ont traduit l'attachement de la Commission à une politique de défense commerciale efficace. De plus, en 2020, une modification de la surveillance des importations d'acier et d'aluminium a fourni des statistiques d'importations réelles, qui permettent un repérage précoce des tendances d'importation susceptibles de porter préjudice à l'industrie de l'acier et de l'aluminium dans l'UE.

Garantir des conditions commerciales équitables aux producteurs européens suppose également de faire face aux mesures de défense commerciale adoptées par des pays tiers contre l'UE, qui ont atteint leur plus haut niveau en 2020.

Bien que l'année 2020 ait été marquée par des défis nouveaux et sans précédent pour le commerce mondial, la Commission s'est adaptée pour y répondre, ainsi qu'aux problèmes liés aux pratiques commerciales déloyales, existantes et nouvelles, et a poursuivi la mise en œuvre des instruments de défense commerciale de l'Union.

1 APPLICATION DES INSTRUMENTS DE DEFENSE COMMERCIALE (IDC) EN 2020¹

1.1 Travaux d'enquête

1.1.1 Aperçu général

À la fin de l'année 2020, l'UE totalisait **150** mesures de défense commerciale en vigueur, soit: **99** mesures antidumping (AD) définitives (lesquelles ont été prorogées dans 29 cas), **18** mesures antisubventions (AS) (dont l'une a été prorogée) et **trois** mesures de sauvegarde. Ces chiffres représentent une hausse de dix mesures par rapport à la fin de 2019.

Le travail d'enquête a encore augmenté, avec une charge de travail plus importante qu'en 2019, en raison du nombre plus élevé d'enquêtes de réexamen (54). Fin 2020, **47** enquêtes étaient en cours².

Un document de travail des services de la Commission (SWD), qui contient des informations et des statistiques plus précises sur l'activité annuelle, accompagne le présent rapport. Le document SWD comprend des annexes pertinentes pour certaines sections ci-après.

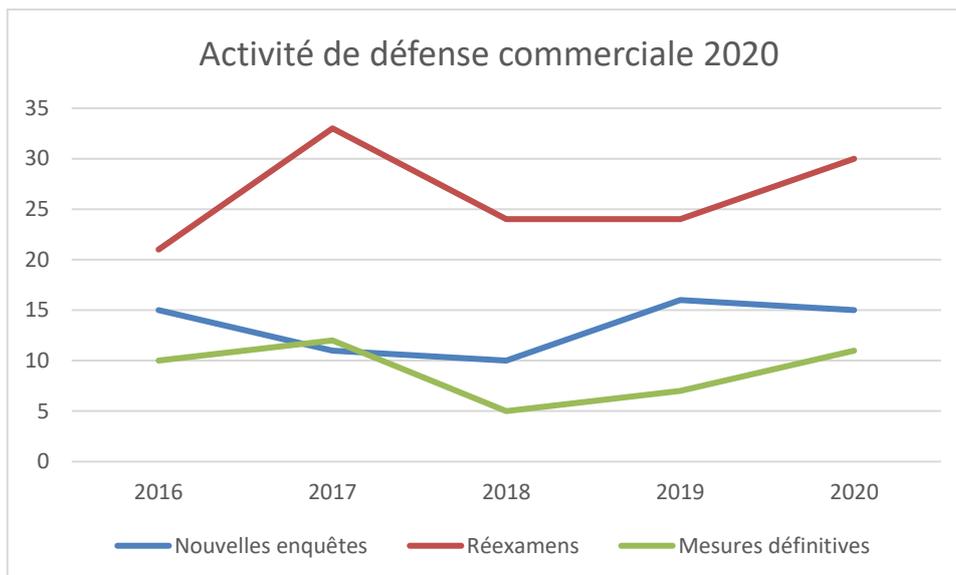
1.1.2 Enquêtes antidumping et antisubventions (voir annexes A à I)

En 2020, la Commission a ouvert **15** nouvelles enquêtes (dont douze procédures AD et trois procédures AS). Elle a institué des droits provisoires dans le cadre de **six** procédures et a conclu **onze** affaires par l'institution de droits définitifs (dont huit procédures AD et **trois procédures AS**). Cinq enquêtes ont été conclues sans institution de mesures.

Le nombre de réexamens ouverts a augmenté par rapport à 2019. En 2020, la Commission a ouvert **21** réexamens de mesures parvenant à expiration et deux réexamens intermédiaires, pour un total de 54 enquêtes de réexamen actives durant l'exercice. **Sept** réexamens de mesures parvenant à expiration se sont conclus par la confirmation du droit en 2020, tandis que quatre réexamens intermédiaires ont été clos, dont un seul s'est conclu par une modification des droits.

¹ Cette partie du rapport a été élaborée conformément aux dispositions actualisées de l'article 23 du règlement antidumping de base (JO L 176 du 30.6.2016, p. 21), de l'article 34 du règlement antisubventions de base (JO L 176 du 30.6.2016, p. 55) et de l'article 23 du règlement sur les mesures de sauvegarde (JO L 83 du 27.3.2015, p. 16).

² Ainsi que cinq enquêtes de remboursement couvrant 82 demandes individuelles de remboursement présentées par des importateurs.



1.1.3 Enquêtes de sauvegarde

Aucune nouvelle enquête de sauvegarde n'a été ouverte en 2020.

En ce qui concerne la mesure de sauvegarde sur l'acier imposée en 2019 en réponse aux mesures adoptées par les États-Unis au titre de la section 232, la Commission a effectué un deuxième réexamen qui a abouti, le 1^{er} juillet 2020, à une modification de certains aspects de la mesure, notamment l'introduction d'une gestion trimestrielle de tous les contingents tarifaires (CT), la mise en œuvre de CT spécifiques par pays pour la catégorie de produits 1 (acier laminé à chaud) et l'adoption d'un nouveau régime permettant d'accéder aux CT résiduels durant le dernier trimestre d'un exercice.

Le 30 octobre 2020, la Commission a ouvert un autre réexamen visant à adapter le volume des contingents dans le cadre de la mesure de sauvegarde, en conséquence du Brexit. Ces modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

1.1.4 Vérifications lors des enquêtes

Afin de garantir l'exactitude des informations fournies par les parties intéressées et des éléments pris en compte pour l'institution de chaque mesure, la Commission effectue des visites sur place en vue de vérifier les données présentées lors des enquêtes de défense commerciale.

Les restrictions de déplacement découlant de la pandémie de COVID-19 ont rendu impossibles les procédures de vérification normales presque tout au long de 2020, tandis que les mesures de sécurité et les contraintes associées ont eu une incidence sur les activités des entreprises. En réaction, la Commission a adapté ses pratiques de travail afin de garantir la poursuite des enquêtes, dans le respect de la procédure régulière, des exigences de transparence et des délais légaux. Cela supposait la présentation, par les entreprises, d'informations suffisamment détaillées aux fins de l'analyse, la mise en place d'un système de recoupement à distance des données à partir de sources indépendantes et vérifiables ainsi que l'octroi aux parties intéressées d'une certaine souplesse en ce qui concerne les délais de

présentation des données³. Au total, la Commission a effectué 26 vérifications sur place et 83 recoupements à distance. Si le système de recoupement à distance a garanti la continuité de la mise en œuvre des instruments de défense commerciale en 2020, il s'agit d'un système contraignant et exigeant, qui ne représente qu'une solution temporaire.

1.2 Application et mise en œuvre efficaces des IDC

1.2.1 Cour des comptes européenne – Audit des IDC de l'UE

En juillet 2020, la Cour des comptes européenne a publié son rapport d'audit de la politique de défense commerciale de l'UE sur la période 2016-2019⁴, dans lequel elle a conclu à la bonne mise en œuvre de cette politique par la Commission. Dans ce rapport, la Cour constate que les enquêtes ont abouti à l'adoption de mesures dans les délais prescrits, que la Commission a adéquatement appliqué les procédures et a traité équitablement toutes les parties, et que les analyses soutenant les décisions étaient solides et complètes.

Dans le même temps, la Cour des comptes européenne a recommandé que, d'ici la fin de l'année 2021, la Commission européenne: a) documente ses évaluations sur le caractère confidentiel des dossiers présentés par les parties, b) cherche des canaux de communication supplémentaires afin de sensibiliser les parties prenantes, c) améliore les orientations sur les aspects relatifs à la concurrence, d) améliore les activités de surveillance et effectue des évaluations régulières de l'efficacité des mesures de défense commerciale, e) lance davantage d'enquêtes de sa propre initiative et f) utilise des critères clairs pour établir les priorités de la réponse aux mesures des pays tiers.

La Commission a accepté toutes les recommandations, à l'exception de la recommandation e) portant sur les enquêtes d'office, qu'elle n'a acceptée que partiellement car elle estime faire déjà le plus large usage possible des dispositions de la législation.

La Commission a commencé à mettre en œuvre les recommandations, selon le calendrier requis, en améliorant les activités de surveillance des mesures en vigueur, en définissant des critères visant à établir des priorités en ce qui concerne les mesures des pays tiers ainsi qu'en examinant les moyens de sensibiliser les industries de l'UE aux IDC. La mise en œuvre de toutes les recommandations se poursuivra par l'évaluation de l'efficacité globale des mesures de défense commerciale, prévue pour 2023.

1.2.2 Surveillance et application des mesures (voir annexes J, K, M, Q)

Étant donné la place centrale qu'occupe la mise en œuvre de mesures commerciales dans le programme de la Commission von der Leyen, les activités de surveillance ont connu un regain d'attention.

En 2020, ces activités de la Commission ont porté sur 41 mesures de défense commerciale présentant un risque accru de pratiques visant à éviter le paiement du droit. La Commission a

³ Avis de la Commission relatif aux conséquences de l'épidémie de COVID-19 sur les enquêtes antidumping et antisubventions (JO C 86 du 16.3.2020, p. 6).

⁴ <https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=54349>

invité les autorités douanières dans les États membres, autant que de besoin, à accorder une attention particulière aux importations des produits concernés. En outre, la Commission a informé l'OLAF dès lors qu'elle disposait d'informations suggérant une activité frauduleuse en matière d'importations. La Commission est restée en contact étroit avec les secteurs industriels de l'Union afin d'obtenir des informations supplémentaires sur les évolutions du marché et de déterminer les mesures de contrôle les plus efficaces. La Commission a également examiné les engagements en matière de prix en vigueur afin de s'assurer qu'ils sont pleinement respectés par les producteurs-exportateurs.

En 2020, conformément à son engagement en faveur de l'application effective des mesures, la Commission a ouvert trois enquêtes anti-contournement. Ces enquêtes portent sur différents types de contournement, par exemple par le transfert des opérations d'assemblage dans un pays tiers et la modification du produit. La Commission a clôturé cinq enquêtes anti-contournement en 2020. Elle a étendu les droits dans quatre cas, afin de couvrir les importations provenant d'autres pays tiers lorsque des transbordements ont été constatés.

1.2.3 Mesures de surveillance

La Commission peut introduire des mesures de surveillance visant à contrôler les tendances en matière d'importation, lorsque ces importations menacent de causer un dommage aux producteurs de l'Union⁵. Il en existe deux types: la surveillance préalable et la surveillance a posteriori. La surveillance préalable conditionne les importations à la présentation d'un certificat d'importation, ce qui donne ainsi des informations quant à l'intention d'importer. Dans le cas de la surveillance a posteriori, les statistiques d'importation sont disponibles quinze jours après la fin du mois de référence, contrairement aux données d'Eurostat qui ne sont disponibles que six semaines après la fin du mois de référence.

Si la surveillance préalable est habituellement établie par un règlement de la Commission, la surveillance a posteriori peut être mise en place sans acte juridique lorsqu'il n'est pas nécessaire de créer de nouveaux codes de classification douanière spécifiques (codes des biens au niveau TARIC à dix chiffres).

Sur cette base, la Commission a remplacé le système de surveillance préalable pour l'acier et l'aluminium, arrivé à expiration le 15 mai 2020, par une surveillance a posteriori. De plus, en novembre 2020, la Commission a mis en place une surveillance a posteriori de l'Union en ce qui concerne les importations de bioéthanol pour carburants⁶.

La Commission publie chaque mois les résultats de la surveillance sur la page publique intitulée «Surveillance / monitoring of imports»⁷ du site web de la direction générale chargée du commerce.

⁵ Article 11 du règlement (UE) 2015/478 du 11 mars 2015 (JO L 86 du 27.3.2015, p. 16).

⁶ Règlement (UE) 2020/1628 (JO L 366 du 4.11.2020, p. 12).

⁷ <https://webgate.ec.europa.eu/siglbo/post-surveillance>

1.2.4 Protection des petites et moyennes entreprises (PME) européennes

Les PME ayant des ressources limitées à consacrer à la défense commerciale, la Commission a toujours déployé des efforts en vue de faciliter la sensibilisation des PME aux IDC et leur accès à ces instruments. En 2020, grâce à son bureau d'assistance spécialisé, la Commission a continué d'aider les PME touchées par des pratiques commerciales déloyales, tant dans les pays de l'UE que dans des pays tiers. Lorsqu'elles ont eu recours à des IDC, les PME ont bénéficié de questionnaires moins contraignants et, dès que possible, de périodes d'enquête alignées sur leur exercice financier.

Alors que la Commission a continué d'aider les PME par l'intermédiaire de son [site web consacré aux PME](#), de son bureau d'assistance et de son guide sur les IDC, la Cour des comptes européenne a recommandé qu'elle renforce la sensibilisation des entreprises, notamment des PME, à ces instruments. En 2020, la Commission a commencé l'élaboration d'un dossier d'information adapté aux PME et détaillant les instruments, la manière d'y accéder ainsi que les modalités des procédures. Ces informations seront diffusées par les canaux existants tels que le comité consultatif sur l'accès aux marchés, les réseaux de PME dans les États membres ainsi que les associations sectorielles. Conformément au calendrier proposé par la Cour des comptes européenne, cette mesure sera mise en œuvre en 2021.

Plusieurs secteurs manufacturiers de l'UE où les PME sont très présentes ont recours avec succès à la protection offerte par les instruments de défense commerciale de l'UE et en tirent avantage, notamment pour ce qui est des bicyclettes, des pneumatiques rechapés, des truites et de la céramique. Dans ce dernier secteur, les mesures antidumping ciblant les articles en céramique pour la table ainsi que l'enquête anti-contournement lancée d'office et terminée en 2019 ont montré la détermination de la Commission à garantir l'efficacité des mesures en vigueur. Consciente du risque de contournement supplémentaire de ces mesures, la Commission a étudié attentivement les quatorze demandes d'octroi du statut de nouveau producteur-exportateur déposées en 2020 par des exportateurs chinois, afin de s'assurer que ces sociétés étaient véritablement de nouveaux producteurs-exportateurs vendant leurs propres produits et non des opérateurs exportant les produits d'autres fabricants chinois d'articles pour la table. Ces procédures étaient en cours à la fin de l'année 2020.

1.3 Évolutions en 2020 à la suite des modifications législatives de 2017 et 2018

1.3.1 Normes sociales et environnementales

Les modifications apportées à la législation sur la défense commerciale en décembre 2017 et en juin 2018 ont introduit un certain nombre de domaines dans lesquels les normes sociales et environnementales doivent, dans la mesure du possible, être prises en compte dans les enquêtes antidumping et antisubventions.

Lorsque la Commission applique la nouvelle méthode de calcul de la valeur normale, elle choisit un pays représentatif approprié pour établir la valeur normale non faussée d'un produit. Lorsque des données appropriées sont disponibles pour plusieurs pays, la

Commission devrait fonder son choix sur le niveau de protection sociale et environnementale dans les pays envisagés.

La question ne s'est pas posée pour les enquêtes clôturées en 2020 car, dans chaque cas, des données appropriées n'existaient que pour un seul pays représentatif.

Pour établir la marge de préjudice dans le cadre des enquêtes, les coûts de production pour l'industrie de l'UE devraient inclure les coûts de mise en conformité avec les accords multilatéraux sur l'environnement et les conventions de l'Organisation internationale du travail pendant la durée de validité des mesures de défense commerciale. Ces coûts étant supportés par l'industrie de l'Union au cours de la période d'application de la mesure, ils peuvent se répercuter sur les prix cibles/les prix non préjudiciables lors du calcul de la marge de préjudice.

Lors des enquêtes concernant le *papier thermosensible lourd* originaire de la République de Corée et *certaines produits laminés à chaud plats en aciers inoxydables, enroulés ou en feuilles*, originaires de la République populaire de Chine et de Taïwan, la Commission a ajusté les prix cibles après avoir évalué les coûts futurs résultant des accords multilatéraux sur l'environnement auxquels l'UE est partie. Cela a conduit la Commission à augmenter les prix non préjudiciables par des montants compris entre 6 et 10 EUR par tonne dans le cas du papier thermosensible et entre 1,5 et 6 EUR par tonne dans celui des produits en acier enroulés ou en feuilles. Cette question n'a pas été soulevée par les parties intéressées dans d'autres affaires clôturées en 2020.

1.3.2 Rapport sur les distorsions de l'économie russe

Avec l'introduction de la nouvelle méthode relative au dumping en décembre 2017, le règlement prévoit l'élaboration, par la Commission, de rapports sur les distorsions significatives caractérisant les conditions du marché dans un pays ou un secteur. Dans ce cadre, la Commission a publié, en octobre 2020, un rapport sur les distorsions significatives du marché induites par les pouvoirs publics dans l'économie russe⁸.

Il s'agit du deuxième rapport de ce type après la publication, en décembre 2017, d'un rapport sur les distorsions existant en Chine. La Russie a été sélectionnée, car c'est le pays faisant l'objet de la plus forte activité antidumping dans l'UE, après la Chine.

Ce rapport est un document technique fondé sur des faits, qui s'appuie sur un éventail de sources, notamment la législation russe et d'autres registres publics officiels en Russie. De nature descriptive, le rapport est divisé en trois parties. La première est une description macroéconomique de l'économie russe, la deuxième examine les principaux facteurs de production utilisés dans tous les processus de fabrication (par exemple la main-d'œuvre et

⁸ [Commission Staff Working Document on significant distortions in the economy of the Russian Federation for the purposes of trade defence investigations \(europa.eu\). SDW\(2020\) 242 final.](#)

l'énergie) et la troisième porte sur certains secteurs de l'économie russe, notamment ceux de l'acier, de l'aluminium et des produits chimiques.

1.3.3 Transparence renforcée – Modification de la période de notification préalable

Dans le cadre de la modernisation des IDC en 2018, une obligation de «notification préalable» a été introduite. Celle-ci oblige la Commission à informer les parties intéressées, trois semaines à l'avance, de son intention d'instituer ou non des mesures provisoires. En 2020, la Commission a effectué un réexamen cette disposition, comme demandé par le Parlement européen et le Conseil, afin de déterminer si la notification préalable avait entraîné la constitution de stocks et un préjudice supplémentaire pour l'industrie de l'UE. L'analyse a montré que tel n'était pas le cas et, en conséquence, la période de notification préalable a été portée à quatre semaines, en août 2020.

1.4 Contrôle juridictionnel effectué par les juridictions de l'Union (annexe S)

En 2020, le Tribunal et la Cour de justice ont rendu 17 arrêts et ordonnances dans le domaine des IDC: le Tribunal a rendu douze arrêts tandis que la Cour a rendu quatre décisions préjudicielles et statué sur un pourvoi.

La jurisprudence de 2020 fournit des informations intéressantes sur l'effet direct possible du droit de l'OMC dans le domaine de la défense commerciale. La Cour a confirmé le rôle très limité des rapports de l'organe d'appel de l'OMC, en soulignant que ceux-ci ne sont pas pertinents lorsqu'ils sont postérieurs à la date d'adoption du règlement attaqué. Le Tribunal a confirmé la jurisprudence Rusal en concluant que le protocole d'accession de la Chine à l'OMC ne peut être invoqué pour contester la légalité d'un règlement attaqué. Les arrêts les plus importants sont décrits dans le document de travail des services de la Commission.

Trente nouvelles affaires relatives aux IDC ont été introduites en 2020: 23 devant le Tribunal et sept devant la Cour, dont six pourvois et une demande de décision préjudicielle.

1.5 Faire face aux activités de défense commerciale contre l'UE

La Commission surveille les enquêtes de défense commerciale menées par des pays tiers qui ciblent les exportations de l'UE, intervient dans ces enquêtes et aide les exportateurs de l'UE à élaborer leur stratégie de défense.

Le principal objectif de la Commission est de mettre fin à l'imposition de mesures de défense commerciale injustifiées sur les exportations de l'UE et/ou de réduire l'incidence économique négative de toute mesure imposée, par exemple par une réduction du niveau du droit ou, dans le cas des procédures de sauvegarde, le remplacement d'un droit ad valorem par des contingents tarifaires.

La Commission intervient au niveau technique, en adressant des observations écrites aux autorités d'enquête des pays tiers et en participant à des auditions, de même qu'au niveau politique. En 2020, les commissaires chargés du commerce et de l'agriculture ont ainsi soulevé certains cas auprès de leurs homologues du pays tiers concerné, soit lors de réunions soit par correspondance écrite. La Commission saisit également les comités compétents de

l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Toutes les interventions sont étroitement coordonnées avec les secteurs industriels de l'UE et les États membres concernés, l'accent étant mis sur les affaires ayant une incidence économique significative sur les industries européennes ainsi que des implications systémiques.

Par ses actions, la Commission veut s'assurer que les règles de l'OMC sont correctement appliquées et que les erreurs de procédure et les incohérences juridiques sont corrigées afin de lutter contre l'utilisation abusive d'IDC par des pays tiers. Le manque général de transparence ainsi que, dans de nombreux cas, l'insuffisance des analyses du préjudice et du lien de causalité sont particulièrement préoccupants. Les interventions répétées de la Commission, qui ont permis de mettre en lumière des incohérences juridiques et des défaillances systémiques, ont joué un rôle important dans la prévention des mesures injustifiées. Parmi les interventions couronnées de succès en 2020, on peut citer les affaires suivantes:

- la Commission est intervenue dans deux enquêtes de sauvegarde menées par l'Ukraine concernant les importations d'engrais, qui ont abouti à la clôture des affaires sans institution de mesures. La valeur des exportations de l'UE avant l'enquête s'élevait à 190 millions d'EUR;
- la Commission, en coopération avec le secteur et les États membres, est également intervenue avec succès dans l'enquête antidumping du Conseil de coopération du Golfe concernant les importations de carreaux en céramique. En conséquence, l'Espagne, dont les exportations sont estimées à plus de 200 millions d'EUR, a été exclue du champ de l'enquête;
- la Commission est intervenue dans deux enquêtes de sauvegarde effectuées par les Philippines et la Malaisie dans le domaine des carreaux en céramique. Les deux pays ont clôturé les affaires sans instaurer de mesures.

La Commission intervient également dans les enquêtes antisubventions visant des régimes d'aide de l'UE.

- En janvier 2020, les États-Unis ont ouvert une enquête antidumping et antisubventions sur les importations de corps de pompe en provenance d'Allemagne et d'Italie. Cette enquête antisubventions est marquée par le fait que les États-Unis ont conclu que certains quotas gratuits accordés au titre du système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'UE aux entreprises européennes exportant ce produit vers les États-Unis constituaient une subvention passible de mesures compensatoires. Malgré les efforts de la Commission, cette intervention n'a pas abouti à un résultat satisfaisant.
- Une autre affaire notable, qui fait actuellement l'objet d'une procédure de règlement des différends de l'OMC, portait sur les mesures antisubventions mises en place en août 2018 par les États-Unis sur les olives mûres espagnoles. Cette enquête visait principalement les mesures de soutien de l'UE dans le cadre de la politique agricole commune, qui ne sont considérées ni spécifiques, ni génératrices de distorsions des échanges et qui, par conséquent, ne sont pas passibles de mesures compensatoires. En

décembre 2020, la présidence du groupe spécial a informé l'organe de règlement des différends que, suite aux retards causés par la pandémie mondiale de COVID-19, le groupe spécial comptait présenter son rapport final aux parties pour la fin du mois de juin 2021.

À la fin de l'année 2020, les exportations de l'UE faisaient l'objet de 178 mesures de défense commerciale en vigueur, soit cinq de plus qu'en 2019, ce qui représente le plus grand nombre relevé jusqu'ici dans le cadre des activités de surveillance de la Commission. Ce niveau devrait rester stable, un nombre élevé de nouvelles enquêtes ayant été ouvertes en 2020: 43 contre 37 en 2019.

Les mesures antidumping demeurent l'instrument le plus utilisé dans l'ensemble, représentant 133 des 178 mesures en vigueur. Trente-neuf des mesures restantes étaient des mesures de sauvegarde (contre 37 en 2019) et six des mesures antisubventions.

Quarante-trois nouvelles enquêtes ont été ouvertes, à savoir 22 procédures de sauvegarde (contre 30 en 2019), 20 enquêtes antidumping et une enquête antisubventions.

Ce sont les États-Unis qui comptabilisent le plus grand nombre de mesures adoptées à l'encontre des exportations de l'UE, avec 38 mesures en vigueur (36 en 2019); viennent ensuite la Chine avec 19 mesures, la Turquie avec 16 mesures et l'Inde avec 15 mesures.

Parmi les mesures en vigueur à l'encontre de l'UE en 2020, les produits sidérurgiques représentent la part la plus importante: 70 mesures sur 178, dont 54 mesures antidumping, trois mesures antisubventions et 13 mesures de sauvegarde. Les produits chimiques occupent la deuxième place, avec 48 mesures au total dont 42 mesures antidumping et six mesures de sauvegarde. D'autres secteurs fréquemment ciblés sont ceux des frites surgelées, des carreaux en céramique ou du papier.

1.6 Activités dans le cadre de l'OMC

En raison de la COVID-19, l'OMC a annulé les réunions d'avril des comités «Subventions et mesures compensatoires», «Pratiques antidumping» et «Sauvegardes», et a organisé des réunions virtuelles en octobre 2020. Le groupe informel de l'anti-contournement et le groupe de travail de la mise en œuvre des mesures antidumping ne se sont pas réunis en 2020.

Au sein du comité «Pratiques antidumping», l'UE a évoqué une série d'enquêtes de pays tiers préoccupantes pour les exportateurs européens. Parmi celles-ci figurent: une enquête de réexamen de l'Union douanière sud-africaine (UDAA) portant sur les importations de frites surgelées en provenance de Belgique et des Pays-Bas; un réexamen, par le Canada, des mesures visant le sucre raffiné en provenance du Danemark, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Belgique et un réexamen, par les États-Unis, des droits antidumping provisoires pesant sur les importations de feuilles d'alliage d'aluminium commun originaires de sept États membres de l'UE.

Dans le cadre du comité «Subventions et mesures compensatoires» (SMC), l'UE, les États-Unis et le Japon ont conjointement mis à l'ordre du jour la question du rôle des subventions

en tant que facteur de surcapacités dans divers secteurs d'activité économique. Il s'agit d'un exercice en cours visant à comprendre le rôle que jouent les subventions dans les surcapacités de différents secteurs. En 2020, le débat s'est concentré sur le rapport de l'OCDE intitulé «Measuring distortions in international markets: The semiconductor value chain» (Mesure des distorsions sur les marchés internationaux: la chaîne de valeur des semi-conducteurs) ainsi que sur les travaux en cours du Forum mondial sur la surcapacité sidérurgique. Sur ce dernier point, l'UE, ainsi que d'autres membres de l'OMC, a de nouveau appelé la Chine à reprendre sa participation au Forum afin de s'attaquer au problème des surcapacités dans le secteur sidérurgique.

Durant la réunion du comité «Sauvegardes», l'UE a soulevé une série de préoccupations concernant les enquêtes suivantes: Indonésie – Vêtements et accessoires du vêtement, Maroc – Tubes et tuyaux soudés en fer ou en acier, Afrique du Sud – Certains produits plats laminés en acier, Turquie – Brosses à dents, et Ukraine – Matériaux polymères ainsi que fils et câbles. L'Union a également défendu sa position concernant les mesures de sauvegarde imposées sur certains produits sidérurgiques, qui faisaient l'objet de critiques de la part de l'Inde, de la Chine, de la Russie, du Japon, de la Suisse et de la Corée.

Dans les cas où, malgré les interventions de la Commission, des mesures de défense commerciale injustifiées sont adoptées, la Commission peut engager une procédure de règlement des différends devant l'OMC, notamment lorsque des problèmes systémiques importants ont été constatés. Actuellement, deux procédures de règlement des différends engagées par l'UE sont toujours en cours: l'une concerne les droits antidumping colombiens sur les frites surgelées en provenance de Belgique, d'Allemagne et des Pays-Bas, et l'autre porte sur les droits antidumping et antisubventions imposés par les États-Unis sur les importations d'olives mûres espagnoles.

En janvier 2020, l'UE, les États-Unis et le Japon ont publié une déclaration ministérielle décrivant la manière dont les règles de l'OMC relatives aux subventions industrielles devraient être renforcées à l'avenir. Cette initiative est importante dans le contexte du renforcement de l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires («accord SMC») afin de faire face à l'évolution des pratiques de subvention des différents membres. Les modifications proposées portent, entre autres, sur la transparence, le repérage des subventions préjudiciables et la définition des organismes publics. L'UE continue de participer à ce processus.

1.7 Activités du conseiller-auditeur

En 2020, le conseiller-auditeur a reçu 24 demandes d'intervention et tenu douze auditions. Comme précédemment, lorsque des parties intéressées ont déposé une demande d'intervention en même temps qu'une demande d'audition auprès des services de la Commission chargés de l'enquête, le conseiller-auditeur a maintenu son approche selon laquelle elles devaient d'abord faire part de leurs préoccupations aux services de la Commission. Le conseiller-auditeur n'est intervenu que si aucune solution ne se dessinait.

Cette approche a permis aux parties intéressées de trouver une solution directement avec les équipes d'enquête dans la moitié des cas.

À deux occasions, le conseiller-auditeur a prolongé le délai de présentation des observations. Les questions soulevées lors des auditions concernaient des demandes d'information additionnelle, d'anonymat et de confidentialité. Un producteur européen a en outre évoqué l'incidence des mesures liées à la COVID-19 sur les procédures de défense commerciale. Dans tous les cas, un accord a été conclu avec les services pour réexaminer les questions concernées ou pour fournir des éclaircissements ou une information additionnelle.

En 2020, le nombre de dossiers était similaire à celui de 2019. Pour ce qui est des demandes, les délais ont été irréguliers en raison de la COVID-19, mais la logistique pour l'organisation des auditions a été simplifiée du fait de l'impossibilité des déplacements.

2 LE POINT SUR L'UTILISATION DES SUBVENTIONS

2.1 Évolutions en matière de subventions

Les procédures antisubventions ouvertes par l'UE au cours de la dernière décennie se sont fortement multipliées par rapport aux dix années précédentes, passant de 24 à 32 nouvelles affaires. Cette tendance s'accompagne d'un changement radical des pays principalement concernés par ces procédures. De 2001 à 2010, l'Inde, l'Indonésie et les États-Unis représentaient la plupart des nouvelles procédures antisubventions ouvertes par l'Union, l'Inde étant habituellement en tête avec dix nouvelles affaires sur un total de 24 (soit plus de 40 %). Toutefois, sur la période 2011-2020, c'est la Chine qui a fait l'objet de 14 nouvelles procédures sur 32 (soit 44 %), tandis que l'Inde, l'Indonésie et la Turquie n'ont représenté qu'environ 10 % des procédures engagées. Le chiffre correspondant à la Chine, qui représente la majorité des ouvertures de procédures antisubventions, est encore plus révélateur à l'échelle de l'OMC où 55 % des affaires antisubventions ouvertes au cours de la dernière décennie concernaient la Chine. Cela reflète les effets de distorsion du commerce du système étendu et complexe mis en place par la Chine pour subventionner son industrie. En 2020, deux des trois enquêtes antisubventions ouvertes par l'UE concernaient la Chine et les trois mesures antisubventions définitives adoptées étaient toutes liées à des subventions accordées par la Chine, soit sur le territoire national soit en Égypte. Par conséquent, considérant que la majorité des activités antisubventions en 2020 concernaient des subventions émanant de la Chine, le reste de la présente section se concentre sur ce pays.

2.2 Contexte du soutien financier octroyé par la République populaire de Chine

L'État chinois subventionne ses entreprises de multiples manières, que le manque de transparence rend difficiles à comprendre. En 2006, la Chine a introduit le principe

d'«innovation autochtone»⁹, dans le but d'«[...]accroître les capacités d'innovation autochtones et de faire de cette évolution un moteur essentiel de l'adaptation des structures économiques, de la transformation du modèle de croissance et de l'amélioration de la compétitivité de la Chine». En association avec la politique chinoise appelée «Go out policy», adoptée en 1999, qui vise à promouvoir les investissements chinois à l'étranger, ce principe sert de fondement à de nombreuses formes de soutien industriel en Chine. La stratégie «Made in China 2025» (MIC2025)¹⁰ et la feuille de route¹¹ publiée en 2015 constituent une extension de l'objectif chinois relatif à «l'innovation autochtone» et couvre les industries nouvelles et émergentes tout comme les industries manufacturières traditionnelles. La «Belt and Road Initiative» (aussi appelée «les nouvelles routes de la soie»), lancée en 2013, s'appuie sur la «Go out policy» chinoise par la création de routes commerciales et l'investissement dans des projets d'infrastructure et d'industrie dans le monde entier.

Ces stratégies gouvernementales sont étroitement liées à une multitude de plans quinquennaux qui déterminent l'orientation de l'économie chinoise en établissant des priorités et des objectifs pour le gouvernement central et les gouvernements locaux. Le 13^e plan quinquennal couvrait la période 2015–2020. Le soutien financier à l'industrie est l'un des moyens grâce auxquels les objectifs des plans quinquennaux sont atteints. Cela a été confirmé lorsque la Banque populaire de Chine, en coopération avec des services gouvernementaux, a publié plusieurs avis¹² sur la manière de garantir un soutien financier plus efficace en faveur de la croissance et de l'adaptation structurelle (2016), ainsi qu'un avis d'orientation sur un soutien financier pour bâtir un pays producteur fort¹³ (2017). Ce soutien peut prendre la forme de prêts gratuits ou à faible taux d'intérêt; de matières premières, de composants, d'énergie et de terres rendus artificiellement bon marché; d'exonérations fiscales ainsi que d'un soutien en faveur de la recherche et du développement et de l'acquisition de technologie. Ces subventions ont contribué à des surcapacités massives au niveau mondial dans des secteurs tels que l'acier et l'aluminium. Cela a entraîné une augmentation des exportations déloyales en provenance de Chine, qui a exercé une pression à la baisse sur les prix à l'échelle mondiale et a causé un préjudice à de nombreuses industries dans les pays importateurs, y compris les États membres de l'UE. La réponse de l'UE en 2020, comme au cours des années précédentes, a été de lutter contre ce problème en instaurant des mesures compensatoires lorsque cela se justifiait, notamment en adoptant une nouvelle approche, décrite dans la section suivante, pour faire face aux problèmes émergents.

⁹ Plan national 2006-2020 à moyen et long terme pour le développement scientifique et technologique, partie I. http://www.gov.cn/jrzq/2006-02/09/content_183787.htm

¹⁰ http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm

¹¹ Made in China Priority Sectors Roadmap, octobre 2015.

¹² http://www.gov.cn/xinwen/2016-02/16/content_5041671.htm [Banque populaire de Chine, Commission nationale chinoise pour le développement et la réforme (NDRC), ministère chinois de l'industrie et des technologies de l'information (MIIT), ministère chinois des finances (MOF), ministère chinois du commerce (MOFCOM), China Banking Regulatory Commission (CBRC), China Securities Regulatory Commission (CSRC), China Insurance Regulatory Commission (CIRC)].

¹³ <http://www.miit.gov.cn/n1146295/n1652858/n1652930/n3757016/c5552432/content.html>

(Banque populaire de Chine, MIIT, CBRC, CSRC, CIRC).

2.3 Faire face aux subventions transnationales dans le cadre de l'instrument antisubventions

L'un des principaux volets de la «Belt and Road Initiative» chinoise comprend la création de zones de coopération économique et commerciale à l'étranger. Ces zones ont notamment pour objectif d'obtenir l'accès à des matières premières, de transférer les capacités (excédentaires) de production et de profiter des avantages découlant d'accords commerciaux signés par le pays hôte avec des pays tiers.

Deux enquêtes antisubventions, clôturées en 2020, ont été notables en ce sens que, pour la première fois, la Commission a frappé de droits compensateurs ce soutien financier transnational. Dans ces deux cas, la Commission a institué de telles mesures sur les subventions accordées par la Chine à des entreprises sous propriété chinoise fabriquant certains tissus en fibres de verre et des produits de fibre de verre à filament continu implantées en Égypte et exportant leurs produits depuis ce pays vers l'UE. Dans le cas des tissus en fibres de verre, la Commission a également imposé des mesures compensatoires en ce qui concerne les subventions octroyées aux producteurs-exportateurs du produit établis en Chine. Conformément aux modifications introduites en 2018 dans le cadre de la modernisation des instruments de défense commerciale, la règle du droit moindre n'a pas été appliquée dans ces enquêtes, ce qui a donné lieu à des mesures compensant pleinement les subventions dont les exportateurs ont bénéficié.

Les enquêtes ont montré que les entreprises sous propriété chinoise opéraient à partir d'une zone économique spéciale sur le territoire égyptien et bénéficiaient de subventions des pouvoirs publics concernés, profitant des exportations vers l'UE. Ces subventions créaient des capacités supplémentaires et ouvraient de nouvelles voies d'exportation des produits subventionnés vers l'UE, ce qui a causé un préjudice aux entreprises de l'UE fabriquant les mêmes produits.

Dans le cadre de la «Belt and Road Initiative», la Chine a octroyé de nombreuses subventions, faisant de ces outils un facteur favorisant la production locale.

Les enquêtes ont confirmé la pratique croissante qui consiste, pour les entreprises publiques chinoises recevant des subventions, à exporter des capacités de production hors de Chine vers des zones économiques spéciales. Cette pratique a été utilisée en Égypte, où les exportateurs se sont mis à exporter, en franchise de droits, des produits faisant l'objet de dumping ou de subventions vers le marché de l'Union, ce qui était problématique au regard de l'accord d'association UE-Égypte.

La lutte contre ces subventions transnationales prouve que la Commission est déterminée à faire face à de nouveaux types de subventions qui nuisent à l'industrie de l'Union. La réponse de la Commission en 2020 face à l'évolution des pratiques de subvention de la Chine s'inscrit dans le prolongement d'une affaire antérieure dans laquelle des mesures compensatoires ont permis de contrer efficacement une autre initiative au titre des nouvelles routes de la soie. L'enquête antisubventions portant sur les importations de pneumatiques en provenance de Chine a donné lieu à l'institution par la Commission, en 2018 et pour la première fois, de

mesures compensatoires à l'encontre du Fonds de la route de la soie. Cette enquête a révélé que les importations de pneumatiques bénéficiaient non seulement de l'éventail habituel de financements faussant les échanges octroyés par la Chine, mais aussi d'un ensemble de mesures de soutien prises par les pouvoirs publics chinois (prêts préférentiels/remboursement des intérêts payés sur les prêts/prises de participation dans le cadre de restructurations/subventions). Cette stratégie a permis à l'entreprise China National Tire & Rubber Co. Ltd (CNRC) d'acquiescer 65 % des parts du groupe Pirelli à la fin de l'année 2015. Ces mesures antisubventions sont toujours en vigueur.

2.4 Établir des conditions de concurrence équitables en ce qui concerne les subventions étrangères

En juin 2020, la Commission a publié un «Livre blanc relatif à l'établissement de conditions de concurrence égales pour tous en ce qui concerne les subventions étrangères». Bien que les contrôles des aides d'État par l'UE portent sur les subventions accordées par les États membres de l'Union et que les instruments de défense commerciale s'attaquent aux effets préjudiciables des importations subventionnées, un vide réglementaire subsiste. Aucun des instruments existants ne couvre les subventions octroyées par des pays tiers pour l'acquisition ou le financement d'entreprises de l'UE, qui procurent ainsi à ces entreprises un avantage concurrentiel déloyal par rapport à leurs concurrents européens. L'initiative de la Commission vise à créer des instruments permettant de protéger les entreprises européennes contre les services et investissements bénéficiant de subventions étrangères. Elle permettrait de combler une lacune dans le contrôle du respect des règles en ce qui concerne les subventions étrangères et de compléter les instruments existants. En mai 2021, la Commission a adopté une proposition de règlement relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur¹⁴.

3 CONCLUSION

La mise en œuvre résolue et innovante des instruments de défense commerciale en 2020 atteste l'attachement continu de l'UE à un commerce ouvert et fondé sur des règles. La Commission s'est adaptée aux défis pratiques posés par la pandémie de COVID-19 afin de garantir que le «système de protection des entreprises de l'UE contre les importations faisant l'objet d'un dumping ou subventionnées» continue de bien fonctionner, comme l'a expressément indiqué la Cour des comptes européenne dans son rapport d'audit publié à la mi-2020. En utilisant l'instrument des droits compensateurs pour tenter de contrer des pratiques de subventions précédemment non contestées, l'UE a montré qu'elle luttera contre les nouvelles pratiques qui faussent les échanges au détriment des industries européennes. Forte de cette expérience ainsi que de la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes européenne, l'Union reste solide dans sa capacité à lutter contre le commerce déloyal, à mesure que se dessine le retour à des procédures de travail «normales» après la pandémie.

¹⁴ COM(2021) 223 final.